

מדינת ישראל

משרד המשפטים

לשכת היועץ המשפטי לממשלה

ירושלים, ב' אלול תשע"ח

13 אוגוסט 2018

מס' מסמך: 004-99-2018-012157

אל: משתתפי הדיון

הנדון: העברת מידע בעניין קשר בין עיתונאים לגורמים ממשלתיים מכוח חוק חופש המידע

ביום 7.6.2018 התקיים דיון בנושא שבנדון בראשותו של היועץ המשפטי לממשלה, בהשתתפות פרקליט המדינה, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי), סגנית מנהל מחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה, מנהלת היחידה הממשלתית לחופש המידע, מנהל אגף בכיר דוברות, הסברה ותקשורת במשרד המשפטים, וכן נציגים נוספים מייעוץ וחקיקה ופרקליטות המדינה.

הנושא אשר עמד לדיון הוא סוגיית החובה המשפטית למסירת מידע בדבר פגישות, שיחות או תכתובות בין גורמים ממשלתיים לעיתונאים ואנשי תקשורת מכוח חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן: "החוק" או "חוק חופש המידע"), בשים לב למאפייניו הייחודיים של שיח מסוג זה. הסוגיה התעוררה אגב מספר בקשות מכוח החוק הנוגעות למידע שכזה ביחס לבעלי תפקידים בכירים בשירות הציבורי, ובכלל זאת נבחרי ציבור ועובדי מדינה, לרבות היועץ המשפטי לממשלה ומשניו ועובדי מערך הדוברות במשרדי הממשלה.

הדיון שהתקיים התבסס, בין היתר, על ההנחה כי כעניין שבעובדה, השיח המתקיים בין אנשי תקשורת לבין עובדי הרשויות הציבוריות, ובכלל זאת עובדי מערך הדוברות, הוא שיח ייחודי אשר מתאפיין ברגישות מיוחדת שאינה מאפיינת פניות אחרות של גורמים חוץ-ממשלתיים לקבלת מידע מהרשות השלטונית. כמו כן, יכולתם של עובדי ציבור בכירים ונבחרי ציבור לשוחח בחופשיות עם העיתונות, על מנת להביא מידע בעל עניין לציבור אף מהווה חלק אינהרנטי בעבודתם.¹ גם איש התקשורת עצמו ממלא תפקיד ציבורי חשוב בקיומה של תקשורת חופשית, ביקורתית, מעמיקה ומדווחת אמת, ומלאכה זו של איש התקשורת מחייבת לא פעם דיסקרטיות מסוימת.

¹ יצוין כי בחלק נכבד מן הבקשות שהוגשו מכוח חוק חופש המידע בעניין שבנדון, ביקשו הפונים ללמוד מפסק דינו של בית המשפט העליון בע"מ 7678/16 דרוקר נ' הממונה על יישום חוק חופש המידע במשרד ראש הממשלה (פורסם באר"ש 7.8.2017), אשר דיון נוסף בעניינו תלוי ועומד בימים אלה. בהקשר זה ראוי להבחין כי בניגוד לענייננו, העוסק בקשר בין אנשי תקשורת וגורמים ממשלתיים במסגרת תפקידם הציבורי, נסוב אותו פסק דין סביב מסירת מידע על רקע יחסי חברות אישיים והפגיעה בפרטיות הכרוכה בכך. נוסף על כך, אף ניתוח עוצמת האינטרס הציבורי במידע מושא פסק הדין, הדגיש את סוג מערכת היחסים הנדונה (ראו פסי' 4 לפסק דינו של השופט הנדל ופסי' 27 לפסק דינו של השופט מזוז), וכן את העניין הציבורי הער באותה זיקה ספציפית (ראה פסי' 28 לפסק דינו של השופט מזוז). זאת, בשונה מטיבן של מערכות היחסים המקצועיות במהותן הנדונות בענייננו.

היועץ המשפטי לממשלה סיכם את הדיון כדלהלן:

1. כידוע, חוק חופש המידע קובע כנקודת מוצא את זכותו של כל אזרח או תושב ישראלי לקבלת מידע מרשות ציבורית מחד גיסא, אך מפרט שורה של אינטרסים בעלי משקל אשר מחייבים או מאפשרים להימנע ממסירת מידע מאידך גיסא. הכול בהתאם לאיזון הזכויות והאינטרסים הנוגעים לעניין בהתאם לנסיבותיו של כל מקרה ומקרה.

2. בשים לב לאופיו של השיח בין עיתונאים ואנשי תקשורת לבין גורמים ממשלתיים כאמור לעיל, דומה כי ישנם מספר שיקולים רלוונטיים אשר צפויים להתעורר תדיר בעת קבלת בקשה למסירת מידע הנוגע לשיח זה, ובכלל זאת – זהות הצדדים, נושאי ותכני השיח, מועדי קיומו וכד'. להלן יפורטו עיקרי השיקולים האמורים:

א. שיבוש תפקודה התקין של הרשות הציבורית – סעיף 9(ב)(1) לחוק מאפשר לרשות שלא למסור "מידע אשר גילוייו עלול לשבש את התפקוד התקין של הרשות הציבורית או את יכולתה לבצע את תפקידיה". בבחינת אותו שיקול יש להביא בחשבון כי נקודת האיזון שנקבעה בפסיקה בהקשר זה, קבעה כי הזכות לקבלת מידע תיסוג מפני האינטרס הציבורי להבטחת פעילותה התקינה של הרשות, רק כאשר קיימת *וודאות קרובה לפגיעה ממשית* באינטרס הציבורי (ראו למשל, עע"מ 6013/04 **משרד התחבורה נ' חברת החדשות הישראלית בע"מ** (פורסם בנבו, 2.1.2006)). על פניו, דומה כי חשיפת השיח שבין אנשי תקשורת לגורמים ממשלתיים צפויה להביא לפגיעה ביחסי האמון שבין הצדדים. פגיעה שכזו עלולה בתורה להביא לצמצום הקשרים הפורמליים עם עיתונאים, ולפגיעה בחופשיות השיח עמם. שיבושים אלה, צפויים לפגוע ביכולתה של הרשות הציבורית להעמיד בפני הציבור תמונה שלמה, מהימנה ומלאה של פעילותה. הגם שגורמי המקצוע סבורים כי השיבוש הצפוי אכן עומד באמות המידה הנדרשות, נראה כי בשים לב לפסיקה, צפוי למצער קושי ראייתי משמעותי בבסיסו של שיקול זה בהקשר הנדון.

ב. פגיעה באינטרס מקצועי או כלכלי – סעיף 9(ב)(6) לחוק מאפשר לרשות שלא למסור "מידע שהוא סוד מסחרי או סוד מקצועי או שהוא בעל ערך כלכלי, שפרסומו עלול לפגוע פגיעה ממשית בערכו, וכן מידע הנוגע לענינים מסחריים או מקצועיים הקשורים לעסקיו של אדם, שגילוייו עלול לפגוע פגיעה ממשית באינטרס מקצועי, מסחרי או כלכלי...". בענייננו, חשיפת המידע עלולה ללמד על טיב המידע המצוי אצל איש התקשורת ועל הנושאים בהם הוא עוסק, לרבות אלו הבלעדיים. אינטרס מקצועי זה ממשיך לעיתים להתקיים אף לאחר פרסום המידע על ידי איש התקשורת, לאור האפשרות לחשוף את שיטות עבודתו, מקורותיו וכיווני מחקר עתידיים. יחד עם זאת, יש לשים לב כי סעיף 9(ב)(6) חל רק כאשר פרסום המידע עלול להוביל לפגיעה ממשית באינטרס זה. ראו לעניין זה את פסק הדין בעניין עע"מ 10845/06 **שידורי קשת נ' הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו** (פורסם בנבו, 2.4.2012), המתווה את השיקולים שעל הרשות לשקול: העניין הציבורי שבגילוי המידע; האינטרס הציבורי בחשיפת פעולת הרשות בפני

הציבור; העניין האישי של מבקש המידע; זכות הציבור לדעת; אם המידע התגלה לצדדים שלישיים; קיומו של פיקוח ציבורי; מידת הפגיעה בערכו של הסוד המסחרי ובבעל הסוד. עוד נקבע בפסק הדין, כי אם לא ניתן להכריע מהו השיקול הגובר - הערך של ההגנה על הקניין, קרי ההגנה על האינטרס המקצועי או הכלכלי, יקבל משקל גדול יותר ובהתאם לכך המידע המבוקש לא יימסר.

ג. פגיעה בצד שלישי – סעיף 13 לחוק קובע: "נתבקש מידע הכולל פרטים על אודות צד שלישי, אשר מסירתם עלולה לפגוע בצד השלישי, והרשות הציבורית שוקלת לאפשר למבקש המידע לקבל את המידע, תודיע הרשות לצד השלישי, בכתב, על דבר הגשת הבקשה ועל זכותו להתנגד למסירת המידע ותודיע על כך למבקש; קיבל אדם הודעה כאמור, רשאי הוא להודיע לרשות, בתוך 21 ימים, כי הוא מתנגד לבקשה, בנימוק שאין למסור את המידע, כולו או מקצתו...". במקרים הנדונים, דומה כי מסירת מידע בדבר שיח עם איש תקשורת אכן עשויה לפגוע באותו איש תקשורת, בפרט בשים לב לאמור בסעיף 9(ב)(6) לחוק אשר פורט לעיל, ועל כן בעת שקילת מסירת המידע יש לפנות אליו לקבלת עמדתו.

3. כפי שניתן לראות, כלל הסייגים המפורטים לעיל, אמנם מתווים את שיקול דעתה של הרשות בבחינת מסירת המידע במענה לבקשה מכוח חוק חופש המידע, אך אינם מונעים בהכרח את מסירתו. זאת, כמובן בכפוף לאיזון אל מול עצמת העניין הציבורי במידע המבוקש, ולעתים גם עניינו האישי של המבקש (ראו סעיפים 10 ו-11 לחוק).

4. נוכח האמור, בעת בחינת בקשות לקבלת מידע בדבר קשר בין גורמים ממשלתיים לאנשי תקשורת ועיתונות, אין לקבוע מניעה גורפת או חובה גורפת למסירת המידע, אלא יש לבחון כל מקרה לפי נסיבותיו.

5. במסגרת בחינת המשקלות שבין העניין במידע מזה, והפגיעה באינטרסים המנויים לעיל מזה (אינטרסים מקצועיים, שיבוש פעולתה התקינה של הרשות ופגיעה בצד ג'), יש ליתן משמעות לחשיבות השיח החופשי והפתוח שבין רשויות ציבוריות לבין גופי התקשורת ולאופיו הייחודי. נוסף על כך, ניתן ללמוד על דרך ההיקש, על המשקל המשמעותי שיש ליחס לשמירת יחסי האמון והשיח החופשי שבין עיתונאי לאיש הרשות שעמו נפגש, מכלל החיסיון הפסיקתי ביחס לחשיפת מקור עיתונאי, הנובע עצמו מהצורך בהבטחת חופש העיתונות וחופש הביטוי (ראו ב"ש 298/86 ציטרין נ' בית הדין המשמעתי של לשכת עורכי הדין במחוז תל אביב, פ"ד מא(2), 337 (1987)). אמנם, אין ההשוואה מדויקת, שכן מוקשה מצב בו עובד ציבור, המחויב בעצמו בהוראות חוק חופש המידע, יטען כי הוא מקור עיתונאי שיש לחסות את דבריו, אך יש בדברים כדי להעיד על טיב היחסים הדיסקרטיים וההידברות המקובלת עם עיתונאים.

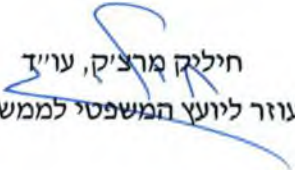
6. באשר לזהות נמען הבקשה מכוח חוק חופש המידע – נבחר ציבור, עובד מדינה בכיר או עובד מערך הדוברות – בהחלט ייתכן כי יהיה בכך כדי להשפיע על עוצמת העניין הציבורי, הפגיעה

האפשרות או סוג השיבוש, אך מערכת היחסים הייחודית הבסיסית שבין הגורמים הממשלתיים לבין התקשורת תעמוד בעינה.

7. בהתאם לסעיפים 10 ו-11 לחוק, מקום בו סברה הרשות כי ישנם טעמים בעלי משקל להימנע ממסירת המידע, יש לשקול מתן מענה לעניין הציבורי במידע, באופן חלקי או כללי, אשר ימנע או למצער יצמצם את הפגיעה באותם אינטרסים. כך למשל, עשויה אגרגציה של נתונים שונים לצמצם את הפגיעה הן בעיתונאי והן בעבודת הרשות, באופן המאפשר את מסירת המידע.

8. לסיכום הדברים – אין לקבוע כלל גורף ביחס למסירת מידע בעניין שיח בין גורמים ממשלתיים לאנשי תקשורת ועיתונות הנעשה במסגרת תפקידם. יחד עם זאת, לנוכח טיב מערכת היחסים הרגישה וחשיבות השיח החופשי עם העיתונות, עשויים בהקשר זה להתקיים טעמים כבדי משקל אשר בכוחם להצדיק הימנעות ממסירת המידע, באופן מלא או חלקי, והכול בהתאם לנסיבות אותו עניין.

בברכה,


 חיליק מרצ'יק, עו"ד
 עוזר ליועץ המשפטי לממשלה